

# 東日本大震災からの復旧・復興過程における 災害対策財政の到達点と改革課題

—— 中間団体としての岩手県財政を中心に ——

公共政策特別コース 佐藤 博

2011年3月11日に東日本を直撃したマグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震は巨大津波を発生させ、多くの尊い人命と財産を奪い、海岸施設、港湾、漁港、道路、鉄道などの公共施設や農林漁業に甚大な被害を及ぼした。

国・地方自治体（県・市町村）はかつてない多額の財政投入と人的支援を行って、復興の迅速な推進に取り組んでいる。そうした中、震災発生以降、国の災害対応や災害対策予算、復旧・復興にかかる財政支援のあり方、防災対策関係などあらゆる分野にわたって様々な議論とともに多くの論稿が発表されているが、中間団体として復興に向けた県の役割及び県固有の災害対策財政についての議論が不足していると捉えている。

本研究は、これまでの先行研究をもとに、東日本大震災からの復旧・復興過程における自治体財政について、特に、国と基礎自治体である市町村の中間に位置する県の役割と県固有の災害対策財政及び財政運営への影響について、岩手県財政を中心に課題を明らかにすることを目的としている。

本研究では、岩手県東日本大震災津波復興計画（以下「岩手県復興計画」という。）、国及び岩手県の震災対応予算の編成状況及び復旧・復興事業の執行状況、国等に対する災害対策制度の創設及び要望などについて調査・分析を行い、東日本大震災からの復旧・復興過程において先行研究で示された改革課題がどのように解決されているか、また、新たな課題は何かを明らかにする。本研究の構成は以下のとおりである。

第1章では、東日本大震災の全国及び岩手県の被害状況及び特徴を整理するとともに、宮入興一、池上岳彦の先行研究を中心に、本研究の目的

とする災害対策財政の根幹である国と地方政府の政府間関係論、災害対策財政が及ぼす県財政への構造的影響について課題を析出する。析出した課題は、今回導入された「復興交付金」について一定の評価を与えているものの、復興庁・関係府省の関与が強く、多くの課題があること。また、生活再建、住宅再建についての公的支援の拡充を指摘している。こうした指摘をもとに、中間団体としての県財政の果たしている役割や機能の整理を行い、その視点からの課題の整理と改革の方向性の議論の必要性を述べる。

第2章では、「岩手県復興計画」の内容、策定のプロセスにおける県民意見の聴取と反映状況を整理しながら、住民の主体的なまちづくりを進めていくための基本的視座について述べる。

また、岩手県及び国の震災対応予算について、震災発生直後から時系列に整理を行い、災害対策財政の特徴、問題点及び課題を整理し論述する。特筆されるのは、岩手県の震災対応予算の編成は、国の補正予算では不足する部分にも踏み込んで予算措置を行うなど、被災地の現場実態に即した内容で、後に制度化される復旧・復興対策を前倒して取り組んでいる点を取り上げる。

さらに、2011年度及び2012年度の岩手県及び岩手県内市町村の決算状況の分析を行い、その特徴等を整理しつつ、災害対策財政における中間団体としての県の役割について定量的な実証データを示し、そのうえで、災害対策財政が及ぼす県財政への影響と震災以降の財政運営の課題と対応について論述する。次いで、国の震災対応と予算編成を整理し、財政をめぐる二つの動向の変化、「人からコンクリートへ」「分権から集権へ」の指摘（高端正幸）を引用しながら、国と地方政府間関係論

に立った論点と課題を指摘する。

第一に、国と県の復興計画のズレ、復旧・復興財源の課題であり、第二に、本来、使い勝手のよい交付金であるべき「復興交付金」の運用実態から国（復興庁及び関係省庁）の制度的関与の度合いは一層強まり、分権から集権の流れが鮮明となって、被災地の意図とはかけ離れた「制度に合わせた復興」と言われる状況を指摘し、第三に、復興予算の執行率の低さについて、単純に予算の消化率を問題にすべきではなく、復旧・復興の進度に応じて必要な時期に必要な予算が確保される必要性を、第四に、財政規律に関わる「流用」の問題について整理しつつ、説明責任と結果責任の明確化を図る必要性を述べる。

第3章では、岩手県復興計画の進行管理手法とその特徴を整理したうえで、「復興レポート2013」に基づく課題を整理し、併せて進行管理手法の評価と課題に言及する。

そのうえで、3つの原則（「安全」「暮らし」「なりわい」）の実現に向けた分権・自治型行財政の視点として、飯塚智規の復興活動を行う住民側の参加にまつわる課題とそれへの対処法に関する考察、すなわち、復興プロセスを最適化させるために被災自治体に求められるものはTAPE（Transparency = 透明性、Accountability = 説明責任、Participation = 参加、Equity = 平等性）の確保であるとの指摘を引用し、中間支援組織の存在、補完機能は県と市町村の連携を強化するうえで重要な役割を担えるものであり、地元の大学は震災からの復興、地域貢献の観点から積極的な対応の必要性を述べる。こうした視点で、現在、策定作業が進められている第2期復興実施計画（2014～2016）の課題とその対応について論述する。

第4章では、宮入、池上の先行研究で析出した「復興交付金」、「震災復興基金等」の復興財源の論点と課題を整理する。また、これらの復興財源を活用し、被災者生活再建支援と生業再生について、さらには、社会資本の復旧、被災市町村の人的支援、岩手県が抱える災害対策財政に関連する課題（減収補てん、入札不調、多額の予算繰越と

不用額の発生）について論述する。

「復興交付金」については、事業期間（2015年まで）の継続とそれ以降復興が完了するまでの予算措置に向けた国の責任ある議論の必要性、対象事業の運用の改善、「なりわい」の再生に必要な事業の追加、「分権への流れ」を取り戻し、より使途の自由な財源措置とすることが今後の重要な改革課題であることを述べる。

「復興基金」及び「復興関連基金」については、追加的な財源の確保が必要であることを述べる。

被災者生活再建支援制度については、制度創設からの変遷、国の制度の不備を地方団体が補完する形で取り組んでいる実態に加え、2013年7月～9月の大雨・台風による災害時に創設した岩手県独自の「被災者生活再建支援事業」等を紹介し、支援金の拡充、制度の対象となる自然災害の適用基準等の見直し、対象範囲の拡充について論述する。

生業再生支援では、農林水産業、商工業等の復旧・復興支援について、特に、水産業と中小企業等の復旧・復興支援の論点と課題について論述する。このほか、社会資本の復旧と復興では、復旧・復興ロードマップ、復興道路、災害公営住宅、鉄道復旧の課題等について述べる。

第5章では、第4章までの論述をもとに、復興に向けた中間団体としての県の役割と県固有の災害対策財政の重要性について述べ、そのうえで、災害対策財政の到達点と分権・自治型災害対策財政の改革課題を総括して論じる。

復旧・復興の取組は長期に及ぶことから、これを着実に進めていくためには「復興交付金」、「震災復興基金」等の復興財源の確実な手当てとその見直しを早期に示す必要があること、「復興交付金」を使い勝手のよい交付金にしていくことが最優先課題であり、今後、県は被災した公共施設の早期復旧を図り、市町村のまちづくりなどの面整備の促進に向けて人的・技術的支援とともに、県の財政運営への影響に配慮しながら必要な財政的支援を行い、市町村主体の復旧・復興にシフトしていく必要性を述べる。